

珠海經濟特區授權立法質量問題研究

鍾小凱*

一、引言

中共十八屆四次全會審議通過的《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》指出，建設中國特色社會主義法治體系，必須堅持立法先行，發揮立法的引領和推動作用，抓住提高立法質量這個關鍵。2015年修改的《立法法》將提高立法質量明確為立法的一項基本要求，在開篇第1條就明確提出提高立法質量，發揮立法的引領和推動作用。

提高立法質量是永無止境的，對地方立法質量開展研究具有非常重要的作用。中國目前也逐步開展了一些關於地方立法質量的研究，如中國法學會發佈《中國法治評估報告 2015》，對包括地方立法規範體系的法律規範體系進行評估研究；河北經貿大學成立河北省地方立法評估中心，專門對地方立法進行立法評估研究；中國社會科學院法學研究所發佈《中國地方人大立法指數報告(2015)》，對 2015 年 31 個省、自治區和直轄市人大常委會的立法工作進行指數評估，內容包括立法工作資訊公開、立法活動、立法公開和參與、立法優化等；廣東外語外貿大學地方立法研究評估與諮詢服務基地撰寫《地方立法藍皮書(2014)》，該報告緊密結合地方立法實踐，積極整合資源，組織了一批校內外專兼職研究員通過網路、媒體、實地調研等多種途徑收集各地的立法文獻，開展對中國地方立法質量的追蹤分析、研究，探尋各地地方立法的經驗與不足，明晰地方立法的改進方向。

中國的經濟特區從成立至今，已有逾 30 年的光陰，政治、經濟、文化、社會、生態等方面均取得了

重大成就，成為中國改革開放成功政策的縮影。總結這段歷史，就會發現經濟特區立法在其中發揮了巨大作用。以珠海為例，一是經濟特區立法在圍繞改革發展大局上發揮了立法引領和保障作用。在市場經濟體制改革領域，制定商事登記、私營企業權益保護、企業技術秘密保護、商品交易市場管理、技術成果入股與提成、民營經濟促進、科技創新促進等條例，激發市場主體活力、促進自主創新。例如，自商事登記條例 2013 年 3 月施行以來至 2015 年 12 月，全市新增商事主體 33,698 戶，新設立“一照一碼”商事主體 10,225 戶，同比增長 16.64%，日均新登記註冊商事主體 201 戶，每 1,000 人商事主體數量突破 144 戶。¹在政府管理體制改革領域，制定政府投資項目管理、相對集中行政處罰權、行政執法與刑事司法銜接工作等條例，加強依法行政，規範政府及有關部門審批、投資和執法行為。近幾年，珠海在廣東省法治政府績效滿意度報告中得分穩居全省前三，在《中國法治政府評估報告》的全國百城法治政府評估中排名位列前十。在社會建設領域，制定社會建設、見義勇為人員獎勵和保障、志願服務、暫住人口管理等條例，加強和創新社會管理，推動社會主義和諧社會建設。2015 年 2 月，珠海獲“全國文明城市”稱號。2016 年 1 月，珠海獲“首批全國社會治理創新優秀城市”稱號。在民主法治建設領域，制定珠海市制定法規條例及市人大及其常委會議事規則、代表建議辦理規定、審計監督、人民調解等條例，加強民主法治建設。二是經濟特區立法突出城市發展定位，重點開展生態文明立法，制定的規劃、環保、土地、人口、道路交通

* 珠海市人大常委会立法研究中心副主任、法學博士

五個基礎性法規，將珠海土地管理“五個統一”、環境保護“八個不准”等城市管理經驗法定化，把全市人民“不以犧牲環境獲得一時發展”、“留住青山綠水、藍天白雲”等共識及時體現到法規條文中，此外，還制定市容和環境衛生管理條例、戶外廣告設施和招牌設置管理條例、環境保護條例、服務業環境管理條例、森林防火條例、生態文明建設促進條例等多部環保法規，成為珠海全面開展生態文明建設的核心制度基礎。2015年5月，珠海榮獲全國生態環境法治保障制度創新最佳事例獎。三是經濟特區立法注重先行先試，充分發揮“立法試驗田”作用。房地產登記條例在物權法頒行前十年確立了房產證與地產證“兩證合一”的登記制度，技術成果入股與提成條例在公司法作出相應修改前已突破無形財產的入股比例。四是經濟特區立法對照國際準則，深化粵港澳合作內涵。有着橫琴“基本法”之稱的橫琴新區條例借鑒港澳經驗全方位創新體制機制，國內首創決策委員會、管委會和諮委會“三位一體”的管理運作機制，將橫琴與港澳在交通、資金、人才、商務、旅遊、科教研發、公共服務等方面的合作內容法定化。商事登記條例借鑒香港等域外地區商事登記國際通行做法，實行註冊資本認繳登記制度，建立商事主體年報備案制度。人才開發促進條例探索與港澳職業資格的雙向或多向互認制度，促進了與港澳之間的人才交流。

由於中央對經濟特區的特殊安排，經濟特區擁有本身的優勢地位，加上經濟特區毗鄰港澳台等對外開放的區位優勢，經濟特區在與外部的交流過程中，在立法理念、立法技術上能夠吸收到更多的法治較為發達地區的先進成熟的制度經驗和做法。從實際情況來看，各個經濟特區均在本地實際情況的基礎上有效借鑒域外經驗，制定了較為全面細緻的制定法規規定或立法綜合條例，從立法權的配置、立法理念、立法流程到立法技術，經濟特區立法在國內均保持一定的先進性，進而確保經濟特區的立法質量總體是較高的。具體來說，經濟特區立法在立法機制上能夠較好的遵守相關的程序規定，在立法技術上能夠遵循立法的規律，也能夠較好的論證相關立法的合法性、必要性、可行性。但是，在立法實踐中，經濟特區立法受立法理念、立法技術、立法程序、立法人員等諸多因素的

影響，加上立法本身的複雜性，經濟特區立法在質量上也還是存在一些問題，還是存在一些可以改進的地方。經濟特區立法應該轉向對立法質量的重視，在總體上保持立法數量的同時，把提高立法質量放在更加突出的位置，全面提升立法質量。本文即圍繞經濟特區授權立法質量問題展開研究，以期對進一步提高經濟特區授權立法質量有所裨益。

二、經濟特區授權立法回顧

經濟特區充分發揮特區立法權優勢，以立法引領保障改革發展。²以珠海為例，截至2016年4月，珠海市人大及其常委會共通過法規及有關法規問題的決定120件，其中法規89件，包括特區法規56件、設區的市法規33件；廢止29件，現行有效60件。現行有效法規中，特區法規36件、設區的市法規24件；按調整事項分類，經濟類法規12件、城市建設和資源環境類法規14件、社會建設類法規17件、政治類法規14件、文化類法規3件。³制定的56件特區法規中，屬於先行先試及創制性立法的共47件，約有1/3是在國家相關法律法規尚未出台的情況下先行先試的；約有1/3是根據特區經濟體制和對外開放的實際需要，對國家法律法規進行必要的變通、補充和細化；另約有1/3是為加強行政法制、環境保護、特區城市管理以及精神文明建設需要而制定的。

概括來說，經濟特區授權立法歷程大致可以分為三個階段。

第一階段：授權立法之初——2000年立法法頒佈實施前。鄧小平於1979年4月首次提出要開辦“出口特區”，中共中央、國務院即在1979年7月批覆同意在廣東省的深圳、珠海、汕頭三市和福建省的廈門市試辦出口特區。1980年5月，中共中央和國務院決定將深圳、珠海、汕頭和廈門這四個出口特區改稱為經濟特區。按其開辦初衷，經濟特區是世界自由港區的主要形式之一，以減免關稅等優惠措施為手段，通過創造良好的投資環境，鼓勵外商投資，引進先進技術和科學管理方法，以達到促進中國經濟技術發展的目的。但是，深圳、珠海等經濟特區在與港商、外

商的交流過程中發現，港商、外商對發佈的關於對外合資、優惠政策的紅頭文件不信任，他們更相信法律條文。據第十屆全國人大法律委員會主任委員楊景宇回憶，“改革開放剛開始，一切都是摸着石頭過河。深圳、珠海等地雖然被中央批准為試驗田，擁有特區優惠政策。可外國人到了深圳，對政策是不那麼太放心的，比較相信法律。”但當時，深圳、珠海等經濟特區沒有立法權。正是在這樣的背景下，深圳、珠海等經濟特區開始尋求立法權。終於，全國人大常委會在 1992 年作出了對深圳經濟特區的授權立法決定，1994 年作出了對廈門經濟特區的授權立法決定，1996 年作出了對珠海、汕頭經濟特區的授權立法決定。

從經濟特區授權立法產生之初的情況來看，經濟特區授權立法的目標主要是中央放權給經濟特區去改革，支持經濟特區發揮試驗田作用，用來突破、打頭陣。市場經濟是法治經濟，只有授予經濟特區立法權，借鑒、移植香港等境外的法律制度，尤其是健全完善市場經濟法律制度，才能發揮試驗田的作用。同時，為了維護法制統一，授權決定規定經濟特區法規要遵循憲法的規定以及法律和行政法規的基本原則。1992 年 7 月 1 日七屆全國人大常委會第 26 次會議授予深圳立法權的議案表決通過後，時任全國人大常委會委員長萬里的講話反映了授權立法之初所處的時代背景：“希望深圳珍惜和運用好授予的立法權，在發展經濟和社會主義民主法制建設方面走在前面，在發展經濟的同時，要成為高度民主、高度法制的市。深圳要研究憲法和全國人大及其常委會已經制定的法律，注意在制定法規、規章時不能同憲法相衝突，注意上下左右的關係，注意內外的關係，要吸收香港和其他國家立法方面的成功經驗。總之，我認為授予深圳立法權是正確的，對於推動改革開放和民主法制建設，會產生重大作用。”⁴

應該說，授權立法的初衷主要在於國家太大，需要在立法方面的“試驗田”，經濟特區地處沿海，毗鄰港澳台等地區，地理位置優越，加上船小好調頭的優勢，國家想做一時又不好做的，可以在經濟特區先行先試，成功了可以在全國推廣。改革需要實驗與探索，經濟特區政府更瞭解經濟特區的情況，具備更可能制定出符合當地經濟發展的法律法規的優勢。因

此，授權立法實質是中央“放權讓利”，賦予經濟特區政府立法權其實就是一種最實質、最重要的“放權讓利”。

珠海於 1996 年獲得全國人大授予的經濟特區立法權，這一階段只有單一的經濟特區立法權，根據全國人大常委會辦公廳《關於珠海市人大及其常委會制定的法規適用於該市行政區域內問題的覆函》，特區法規實際適用於全市範圍。在這一階段，珠海共制定經濟特區法規 26 件，在立法上創造了國內數十個“第一”、填補了國家多項法律空白，為國家和其他地方立法提供了有益的經驗，推動了整個國家的改革開放和法制建設。房地產登記條例、出租小汽車管理條例、技術成果入股與提成條例、私營企業權益保護條例等先行性立法早於法律、行政法規出台，為國家立法提供了經驗，很多內容被國家立法吸收。企業技術秘密保護條例、商品交易市場管理條例等試驗性立法勇於探索，為珠海市場經濟發展提供了法制保障。城市規劃條例、環保條例、土地管理條例、人口規劃管理條例、道路交通管理條例等五個基礎性法規，將實踐證明行之有效的經驗以法規的形式固定下來，促進了珠海資源、人口、環境與經濟社會的協調發展。

第二階段：2000 年立法法實施——2010 年特區擴容前。2000 年《立法法》實施後，深圳、珠海等經濟特區獲得較大的市立法權在全市行政區域範圍內適用，之前的特區立法權予以保留，但嚴格限制在經濟特區範圍內適用。雙重立法權的存在，造成經濟特區內外立法的不一致，產生“一市兩法”問題。

珠海囿於特區範圍 121 平方公里的限制，為解決“一市兩法”問題，這一階段制定的法規以較大的市法規為主，共制定法規 40 件，但制定的經濟特區法規依然在先行性立法方面進行了積極探索，在全國率先出台了人民調解條例、科技創新促進條例、政府投資項目管理條例，同時針對珠海本地特點進行創制性規定，如市容和環境衛生管理條例、審計監督條例、道路交通安全管理條例等，這些先行性、試驗性立法既為珠海的改革開放提供了法制保障，也為國家立法積累了經驗，較好地發揮了“立法試驗田”作用。

第三階段：2010 年特區擴容至今。2010 年，經國務院批准，深圳、珠海等經濟特區範圍擴大到全市

行政區域。經濟特區立法權由此覆蓋全市行政區域，為充分運用經濟特區立法權創造了條件。擴容並非僅僅是特區在地理範圍上的簡單擴張，而是為這些昔日的改革開放前沿陣地注入新的發展動力，要求經濟特區繼續在改革探索上先行先試。經濟特區作為國家改革開放“試驗田”的功能和使命沒有變，2015年修改的《立法法》對授權立法的變通功能及其法律效力的規定沒有變。2015年《立法法》修改賦予逾200個設區的市立法權，也是中央“放權讓利”，鼓勵全國更多城市擁有這樣的立法權，讓地方政府能夠擁有更多改革開放的探索機會。

自珠海經濟特區擴容至今，在社會主義法律體系已經形成的背景下，珠海立法注重提高立法質量，切實保障憲法和法律的統一正確實施，同時繼續發揮經濟特區立法的先行先試作用，大膽突破束縛經濟社會發展的體制機制障礙。2015年《立法法》修改，將較大的市立法權變更為設區的市立法權，珠海繼續行使兩項立法權，這一時期共制定法規23件。珠海市人大常委會於2010年9月17日通過了《珠海市人民代表大會常務委員會關於2010年10月1日前制定的經濟特區法規在擴大後的經濟特區適用的決定》和《珠海市人民代表大會常務委員會關於廢止〈珠海市暫住人口管理條例〉等部分地方性法規的決定》，明確《珠海市授予榮譽市民稱號辦法》等10部法規於2010年10月1日起適用於擴大後的經濟特區，決定廢止《珠海市暫住人口管理條例》等7件經濟特區法規。商事登記條例在全國率先通過立法開展商事登記改革，生態文明建設促進條例是十八大以後全國首部生態文明建設促進條例，綜合管廊管理條例是國內首部專門規範地下綜合管廊建設與管理的不地方性法規，行政執法與刑事司法銜接工作條例是全國首部規範“兩法銜接”工作的地方性法規，人才開發促進條例、預防腐敗條例等等，都是在全省乃至全國範圍內的先行先試類法規，為改革做出了有益探索，為國家立法積累了經驗。

三、經濟特區授權立法質量存在的問題

立法質量評價標準主要包括合法性標準、必要性標準、可行性標準。合法性標準主要是指在經濟特區立法過程中，授權立法制定的法規內容要處理好兩個方面的關係：一是公權力和私權利的關係。法治的核心是規範公權力、保障私權利，這既是指要授予國家機關國家權力以充分發揮國家權力保障法律實施的作用，並對公權力的運行進行必要的約束和規制，也是指公權力以保障人民的權利為目的。⁵二是要依法協調好各種複雜的利益關係，依照法律的規定在法律的框架內平衡各方利益。必要性標準主要是指立法所要解決的問題有沒有其他的解決方法，如果有，一般情況下就沒有必要通過制定法規來解決。同時，要衡量制定法規來解決該問題的效益問題。立法需要投入大量的人力、物力和財力，需要通過制定法規來解決的問題應該是具有足夠的社會重要性。可行性標準主要是判斷法規所要解決的問題是否適合通過法規手段來解決，制定法規解決該問題是否實際可行，法規本身能夠在社會生活中付諸實踐，得以實施。對照起來，經濟特區授權立法制定的法規的立法質量問題評析可以從立法程序和法規內容兩個方面展開。

(一) 立法程序

立法首先是一項程序性活動，立法只有在科學的立法程序中規範運行，制定的法規的質量才能得到保障。⁶深圳制定的第一個授權立法法規就是制定法規規定。珠海也非常重視立法程序，不斷完善立法程序，2015年又對制定法規規定做了進一步修訂。這就充分說明，立法首先必須從立法程序入手，科學規範的立法程序是制定高質量法規的前提。經濟特區授權立法程序存在的問題可以從立法規劃、起草、審議、表決四個階段進行分析。

1. 立法規劃

立法規劃是指法規制定機關根據本地中長期的經濟社會發展戰略規劃，按照本地經濟社會發展實際情況對法律的需求，提出立法設想和部署。⁷作為立法準備階段，立法規劃對確保立法質量具有重要的作用。它有助於明確相關政府職能部門的職責，提高立

法效率；有助於法規制定機關統籌立法進程，抓住立法重點；還有利於法規制定機關保持立法的系統性，避免重複立法。所有經濟特區所制定的關於立法程序的法規，都明確規定了立法規劃。但是，在實踐中，現行的經濟特區立法規劃存在的問題也不容忽視：

首先是現行的行政主導模式導致立法部門利益傾向明顯，立法統籌協調性不夠，立法規劃論證不充分。其次是當前立法提案建議渠道過窄，導致立法提案建議數量非常少，制定法規機關可選擇的範圍非常有限，基本上處於“有甚麼菜就做甚麼飯”的境地，亟需參照法治發達地區的做法，拓寬立法提案建議渠道，積極培育立法提案建議。⁸ 雖然立法規劃編制時會向社會公開徵求意見，但實踐當中獲得的群眾意見非常有限。最後是立法規劃審批不規範。立法規劃是一項立法準備工作，從性質上看，屬於立法活動的範疇，因此立法規劃的審議批准應該由有立法權的機關來進行。現行立法規劃審批由人大常委會主任會議決定，與立法規劃作為立法活動的性質是不相符合的。

2. 法規起草

法規起草是立法活動中的一個重要環節，是實際着手立法的階段。⁹ 法規起草需要紮實的法學理論功底，需要遵循立法的規律，遵循特定的立法技術，符合特定的法規形式要求，法規起草對一部法規的質量具有直接決定性。實踐中，法規起草存在的主要問題包括：

首先是起草渠道相對較為單一，部門立法色彩依然濃厚，科學立法的要求未得到有效落實。政府部門起草法規有熟悉實際情況、經費保障等優勢，但部門立法消極後果明顯。如對處罰的措施規定的越來越多、越來越詳細，且處罰的力度越來越大，存在“借法牟利”的問題。近幾年政府部門越來越多的委託高校、科研機構等協力廠商機構起草法規草案，拓寬了法規起草渠道，但是由於協力廠商機構對實際情況不瞭解，起草法規主要依據的還是有關政府部門提供的立法背景材料，加上經費上受制於政府部門進而獨立性不夠等現實制約，部門立法存在的問題依然沒有解決，政府委託起草的法規草案部門立法色彩依然存在。同時，近年來值得注意的問題是，有些政府部門在法規起草中當“甩手掌櫃”，法規委託給高校、科

研機構等協力廠商機構後不跟進瞭解相關情況和提供相關實際問題的資料，導致協力廠商起草的法規脫離實際，不能針對性解決實際問題，影響了法規的科學性。其次是法規起草程序的民主化程度低下，民主立法的要求未得到有效落實。政府部門起草法規時，未能有效落實立法聽證制度，尤其是有些政府部門起草法規時委託高校、科研機構作為協力廠商機構起草的法規草案，在法規草案的過程中都是閉門造車，關起門來就完成了，然後再公開徵求意見。起草過程中民眾參與不足，直接影響法規草案質量。最後是法規起草論證不足。在經濟特區立法起草工作中存在調研、論證程序缺失的問題，在立法理由的闡釋上不充分，也不能對立法的實質進步性和功能作出全面合理的解釋，難以準確把握並正確處理起草過程中出現的難點、重點問題，對於一些具有爭議的問題要麼根據主觀判斷做出選擇，要麼就直接迴避，嚴重影響了所起草的法案的質量。

3. 法規審議

經濟特區規定的立法程序中對審議一般都規定了最低的審議次數，一般情況下為三次，即所謂的“三讀”，這樣可以保證審議的全面性、謹慎性，既體現了立法的民主性，也可以提高立法的質量。¹⁰ 但是，經濟特區法規審議也存在一些不容忽視的問題。

首先是審議法案所需時間較多而會議會期較短之間的衝突帶來的問題。人民代表大會及其常委會每年的開會次數非常有限，而經濟特區法規立法較多，有較多的法規草案需要進行審議，二者之間產生矛盾。實踐中，為了提高法規草案的審議效率，一般會縮短審議時間。而對法規草案的審議工作是一項複雜的工作，時間保障不了直接影響審議的質量。其次是審議意見處理回饋機制不規範。在經濟特區立法的現實中，由於現行規定缺少對審議意見的處理機制，法規草案的修改人員對審議時提出的意見處理回饋機制尚未建立規範，導致實踐中對領導的意見高度重視，而對作為立法的實際主體常委會組成人員的意見重視不夠。

4. 法案表決

表決法案是立法程序的“出口”，決定着法規草案的命運，只有在表決中獲得通過才能成為正式的法

律，所以表決程序的設置對整個立法過程具有決定性影響。¹¹ 法案表決中存在的主要問題是個別條款單獨表決制度還未落地。經濟特區都規定了可以在對整個法案進行表決之前，對存在爭議的個別條款先進行表決，通過之後再進行整個法案的表決，但實踐中由於相應的規定具體細化不夠，缺乏可操作性，使得這一規定難以落地。至今在珠海尚未有一例法案表決採取個別條款單獨表決的做法。

(二) 法規內容

法規內容的評價標準主要包括文本規範和體系和諧¹²，文本規範標準包含用語規範、條文明確、結構完備等準則，用語規範是要求採用準確、明確、嚴謹的法言法語保證法規的準確表達，條文明確要求法規用語應力爭讓大多數人能夠準確把握條文的含義，結構完備是要求一部法規在邏輯上保持完整性；體系和諧包括內部體系和諧、外部體系和諧等準則，內部體系和諧要求法律文件內部條文之間保持和諧一致、所堅持的原則理念保持一致，外部體系和諧表現為法規文件與上位法之間和諧一致、法規文件與同級其他法律文件之間保持和諧一致。對照經濟特區授權立法制定的法規來說，存在的主要問題具體包括：

1. 創新性不足，立法重點不明確

創新性是特區授權立法的主要特徵，但在部分經濟特區授權立法制定的法規裡存在抄襲、略作修改後進行複製國家的有關法律法規以及中央國家機關的規章及其他規範性文件的現象，也存在照抄照搬其他地方的法規規定的做法；部分經濟特區授權立法貪大求全、面面俱到，看不出立法重心何在，在內容上空洞、過於原則，嚴重影響經濟特區授權立法質量。

2. 規範性不高，立法技術還有待提高

在經濟特區授權立法制定的法規中，語言表述的規範、專業術語的規範性上存在改進的空間；在一部法規文件內部，法規的整體結構不合理，各個章節之間的内容不勻稱、不協調；有的法規條文表述不簡潔，用詞不嚴謹；有的法規原則性、口號性、宣導性條款較多，缺乏針對性；甚至有些法規與上級的法律法規存在衝突或者與本特區內的其他立法存在衝突。

3. 可操作性不強，存在籠統立法的現象

有的經濟特區授權立法制定的法規難以適用，導致法規實施部門對如何執法無所適從。

4. 整體上缺乏統一性，部門利益傾向較明顯

政府部門在立法過程的參與中是各自表達，導致法規與法規之間不能有效相容，使得整個經濟特區授權立法在整體上缺乏統一性。經濟特區授權立法存在明顯的部門立法的痕跡，在權利義務分配上表現出“管理型立法”的痕跡，而不是突出“維權型立法”。有些政府部門力圖通過地方立法不適當的強化部門權力和利益，在起草法規過程中熱衷於規定提高罰款標準，甚至將授權立法變通的權限狹義地理解為就是加大處罰力度。

5. 適應性不強，立法存在一些滯後性

一是經濟特區授權立法不能有效適應經濟特區產業轉型升級發展的需求。經濟特區產業發展非常快，經濟特區授權立法相對於產業發展來說在很多方面都是滯後的，未能起到保障和促進產業發展的作用。二是經濟特區授權立法與改革開放的要求不完全適應。隨着國家全面深化改革的推進，經濟特區要將體制優勢和法制優勢相結合，促進經濟特區的全面發展，但經濟特區授權立法不能完全適應經濟特區經濟社會改革發展變化，在質量上還有待提升。

四、經濟特區授權立法質量問題形成的原因

立法質量受到諸多因素的影響，經濟特區授權立法在質量上存在上述問題的原因也是多方面的，具體來說主要包括三方面。

(一) 立法觀念不夠開放，跟不上全面深化改革的步伐

在當前的經濟特區授權立法中，創造性立法不多，重複立法大量存在，一個重要原因就是立法觀念保守，思想不夠解放，缺乏創新勇氣。根據經濟特區授權立法的初衷，經濟特區授權立法應該在中國的法律體系建設過程中發揮“立法試驗田”的作用，一些創新性立法在全國尚不宜制定的，經濟特區授權立法

應該先行先試，這就需要經濟特區授權立法突破一些舊的立法觀念的束縛，比如跨過“成熟一個制定一個”的觀念。¹³ 要大力解放思想，強化特區之特的意識，樹立開放、積極的立法觀念，不拘泥于現有的條條框框，大膽創新，制定一些符合實際需要、國內尚未制定的制度。

（二）立法技術水平較低

在經濟特區授權立法制定的法規中存在語言表述不專業，使用一些非法言法語；法規結構不合理，章節之間銜接不暢；條文設計囉嗦、冗長，表意不明確等等問題，這主要是由於立法技術低下而導致的。在經濟特區立法中，立法預測、立法規劃方面的技術相對低下，直接影響整個立法質量。法規內部結構設計技術低下導致法規結構設計不合理，甚至內部結構上出現一些矛盾。概念、術語及語言上的技術對法規質量具有決定性的影響，因為法規要求法言法語，又要求具有一定的通俗性，能夠為人民群眾理解。如果這方面的技術較差，就會出現表意不明、不嚴謹等情況，直接降低法規質量。

（三）立法資源缺乏，立法能力不高

在經濟特區立法實踐中，立法人員的數量相對較少，與大量的立法需求矛盾突出，立法人員長期處於超負荷工作的狀態。如珠海市人大常委會法工委僅有6名編制人員，由於工作任務繁重，立法人員長期處於超負荷的狀態，帶來了精神狀態的疲憊、知識更新落後、理論研究薄弱等一系列問題，直接影響立法人員立法工作的質量和效率。

五、提高經濟特區授權立法質量的對策建議

立足於經濟特區的實際，參照影響立法質量的主要因素，本文對提高經濟特區授權立法質量提出如下建議：

（一）創新立法觀念

隨着經濟特區改革的深入、開放的擴大，在經濟

特區授權立法觀念上必須要有所轉變。首先，要轉變以往權力本位的思想，樹立以人為本的觀念。在經濟特區授權立法宗旨上，必須實現由加強政府管理、約束行政相對人向權利本位、規範政府行為的立法指向轉變。其次，要從經濟立法中心轉向側重社會立法，保障和促進民生。經濟特區授權立法之初強調“以經濟建設為中心”，立法重心在經濟立法，通過立法來促進經濟的快速發展。隨着經濟的發展、改革開放的深入，改善民生成為社會關注的焦點。因此，經濟特區授權立法應該轉變觀念，堅持人文關懷的原則，合理調整各種利益關係，讓改革發展成果由人民共用，側重社會立法，為民生改善提供法規依據。最後，要從構建國家標準立法到向對標國際準則立法轉變。在立法視野上要向國際標準看齊，加強深化與港澳台地區立法機構的交流，積極借鑒港澳台地區先進經驗以及在市場經濟運行規則方面的國際慣例，以經濟特區授權立法推動法治化、國際化營商環境建設。

（二）提升立法技術

首先，要加強對立法技術的理論研究，積極總結古今中外立法實踐中的先進技術經驗，立足現代社會發展的實際狀況，構建科學的立法技術體系。其次，要強化立法人員對立法技術的重要性的認識，加強立法人員立法技術的培訓學習，讓他們在立法實踐中實際運用各種立法技術，做好立法調研，加強立法預測，科學規劃立法。再次，要重視專家學者在立法過程中的作用，重視專家學者在立法過程中的參與。最後，要制定統一的規範立法技術的法規，將科學化、系統化了的立法技術標準強制性的運用到立法過程當中，統一和規範立法技術。

（三）完善立法程序

一是推進立法過程的民主化、公開化，擴大公眾有序參與。據中國社會科學院法學研究所發佈的《中國地方人大立法指數報告(2015)》，經濟特區所在的廣東、廈門、海南在立法工作資訊公開、立法公開和參與等方面得分並不很高，除廣東外在國內排名也不是很靠前。¹⁴ 民主化、公開化是立法程序的基本原則，也是立法質量保證的基礎。立法的民主性主要體現在

立法程序上，即在立法程序的設計時，設置各種具體的環節和步驟，廣泛收集各方意見，讓民眾的意見得到充分的表達，從而使立法真正體現民意，確保立法的民主性。立法的公開性不僅要求立法結果公開，還包括立法程序中的各個環節的公開，整個立法過程都應該是公開透明的。立法過程的公開，既是立法程序民主化的要求，也是立法程序民主化的保障。在立法程序中最重要民主化手段就是建立立法聽證制度，讓立法機關在立法的過程中，通過組織相關的公民來進行聽證，收集、獲取可靠的立法資訊和資料，為立法決策提供參考依據。

二是推進立法程序的科學化，根據立法工作的一般規律和改革的基本原則開展經濟特區授權立法，保持立法一定的前瞻性，科學合理移植、借鑒域外立法經驗，並注意增強立法程序的適應性和可操作性。

(四) 立法內容上要突出改革創新和本地特色

國家對經濟特區由賦予“特殊政策”到“特別立法”，目的在於鼓勵經濟特區在制度創新方面積極探索，以立法創新為特區發展注入強大動力。經濟特區授權立法要體現改革創新精神，符合改革方向和社會發展規律，應根據改革開放的實際需要，充分運用創制性立法、變通上位法規定等手段，率先制定一些新的法律規範，或突破現行的不適應特區發展的法律規範，使經濟特區獲得更大發展。在全面深化改革的新形勢下繼續發展經濟特區授權立法，要用經濟特區法規確定改革路徑、規範改革措施，推動改革發展，肯定改革成果，在更高層次上創新立法，更有作為。

經濟特區授權立法要根據當地的具體情況，通過創制性立法解決本地方所特有的問題，要突出法規內容的針對性，體現改革創新精神和地方特色，這是經濟特區授權立法的靈魂和生命，也是衡量經濟特區授權立法質量和價值的一個基本標準。經濟特區授權立法的重點，應是有針對性的通過立法程序，規範和調整關係到本地區經濟和社會發展的重要地方性事務，真正制定出富有地方特色，針對性、可操作性強的法規。面對中國當前處於深化改革的攻堅期，經濟特區授權立法早已不能只局限於經濟領域的立法，而應對社會轉型過程中暴露出來的社會問題應予以立

法回應，在公共服務管理、政府職能轉換、生態環境保護等領域發揮更大的作為空間。堅持問題導向，針對改革發展中需要解決的問題創新立法，充分發揮立法引領、推動和保障作用。

(五) 推動立法體制機制創新，增強立法的科學民主化

一是要強化人大在經濟特區授權立法中的主導作用。經濟特區的人大及其常委會享有立法權，有權根據當地的實際需求制定經濟特區法規，而且在制定法規的整個過程中都應該發揮主導作用，從立法規劃到起草、審議、表決的各個環節，都應該是人大及其常委會佔主導地位，而不能讓行政機關等非立法機關主導立法。要解決當前立法中存在的部門利益保護的傾向即“部門立法”的現象，提高立法質量，必須使人大及其常委會在整個立法活動中發揮主導作用。具體地說，立法規劃階段，立法規劃的論證、制定、最終審定都應該由立法機關來進行，各個部門的參與只能處於立法機關的統領之下，而且需要服從立法機關的協調安排。在立法起草階段，立法機關應該積極指導起草過程中出現的各種問題，協調各方利益和分歧，妥善處理利益衝突。在立法過程中盡量自己組織起草，可以委託獨立的起草機構、專家小組等主體來起草法規草案，以避免部門利益保護的現象。

二是要逐步完善立法調研及相關論證機制。第一，立法調研應主要瞭解把握立法的合法性、必要性、可行性。要對立法的社會背景進行深入調研，對立法所處的社會經濟、政治以及文化背景進行充分的調查分析，科學地預見社會經濟、政治與文化等的發展規律，以使立法能夠真實地反映社會發展的客觀規律。對立法的社會需求、立法與其他領域的關係進行調研。任何社會的立法都不是獨立發生作用的，立法需要與之配套的其他領域跟上。因此，要對立法實現的相關環節進行調查瞭解，要調研社會的接受能力，要調研某項法律文件的預期的社會效果以及影響立法預期社會效果的因素。第二，要充分發揮代表在立法工作中的作用，建立法規實施評價制度，對專業性或者操作性強的法規在審議前、審議中組織常委會委員實地立法調研，聽取行內專家的解釋和說明。第

三，要健全立法專題調研、立法項目論證、法規徵求意見回饋、立法出台前評估、立法後評估、立法聽證等工作機制，組織專家論證會、基層調查、上門走訪、實地考察和專家諮詢等立法調研活動。

三是要推進經濟特區立法的科學化。第一，要科學編制立法規劃，使立法工作突出重點，避免立法的重複、分散或遺漏現象，避免重複的立法活動，同時有助於各有關部門之間的協調和有準備地參加立法活動，克服立法工作的草率現象，提高立法質量。第二，要規範法規起草工作，探索健全完善的法規起草機制，建立既能瞭解把握法規所要解決問題的實際情況，又能保持立法客觀中立性的協力廠商法規起草平台，並給予起草平台足夠的財政保障及其他立法資源支持。第三，在法規草案內容的設置上，上位法的規定明確具體的盡可能不重複，上位法的規定比較原則且根據本地實際需要細化的盡可能根據本地實際作出實施性規定或補充性規定，不片面追求大而全，剔除沒有實際意義的常設性條款，保留特色內容，真正需要通過立法來調整的內容有多少條就制定多少條，做到明確具體，切實管用。第四，對經濟特區的法規要及時清理，確定它們是否繼續適用或是否需要加以修改、補充或廢止，做好立、改、廢工作。

四是要推進經濟特區立法的民主化。第一，要注重以科學理性精神和規範嚴謹的程序保障立法質量，擴大立法過程中的公眾參與，在立項到實施的全過程吸納民意，力爭各項法規得到市民的廣泛擁護和自覺遵守。進一步拓展人民有序參與立法的途徑，加強民主立法，擴大立法工作透明度，重視網絡民意表達，形成人大代表參加立法活動的規範化機制。第二，要充分貫徹立法公開的原則，杜絕閉門立法，利用“互聯網+”模式拓寬渠道和途徑及時向公眾公開經濟特區立法規劃、立法事項、立法進程、立法草案等內容，讓經濟特區立法權在陽光下行使，保障公民的立法監督權，提高立法的質量。隨着當前互聯網技術的廣泛推廣運用，“互聯網+”模式的興起，以微信、微博領銜的多種資訊交流溝通方式逐步普及，社會民眾對於包括立法領域在內的廣泛社會公共領域有更高的參與熱情和更為便利條件。經濟特區授權立法應順應互聯網發展的浪潮，加快立法民主化進程，

切實回應民眾參與立法的強烈訴求。如深圳已經開通微信公眾號，將經濟特區授權立法過程全流程公開，並定期更新立法情況介紹，較好的滿足了社會民眾對立法的知情權需求。第三，要建立公眾意見交流回饋機制，保障公眾有效參與立法，提升公眾意見對經濟特區授權立法工作的影響力。逐步擴大立法基層聯繫點，增加立法基層聯繫點數量，爭取實現轄區全覆蓋。深圳已經將立法基層聯繫點增加到上百個，進而使得經濟特區授權立法更加接地氣，更加管用有效。第四，還應重視民主黨派、無黨派人士、社會團體等在立法中的作用，建立與他們參與立法工作的規範化交流聯絡機制，每部立法都傾聽他們的意見，充分發掘和集中民主意見，提高立法的民主性。

（六）積極借鑒港澳台等域外先進立法經驗

經濟特區授權立法工作取得了較突出的成績，一個重要原因是注意借鑒、吸收港澳台等域外的先進立法經驗。如深圳利用毗鄰香港的優勢，借鑒、移植香港立法的成功做法和經驗，包括房地產、物業管理等法規直接吸收香港立法經驗，加快了法制進步。經濟特區授權立法不僅要立足自身實際，更應當積極主動地學習港澳台等域外的一些較為先進、成熟的立法理念、立法技術，同時應注意相容性和本土化的問題。

（七）增強立法能力，推進立法人才隊伍建設

一是進一步提高常委會委員的審議法規的能力，發揮人大代表主體作用。同時，注重發揮政府法制工作人員的專業優勢和法律業務優勢以及高校法學專業學者、律師的作用。健全立法顧問制度、立法諮詢專家庫制度，建立高校立法基地，增強立法能力。

二是設立立法助理。“立法助理是協助立法機關及人大代表履行立法職責、完成立法工作的具有立法專門知識的人員”¹⁵。隨着立法工作的日益專業化，在立法活動中對專業知識的需求也與日俱增，亟需建立立法助理制度，保障立法的規範性要求。

三是加強立法培訓，提高立法工作人員的法律素質。完善立法機構建設，充實立法專業力量。如可以試點人大常委會立法研究中心建設，加強立法專門研究力量，壯大立法人才隊伍。

六、餘論

二十多年來，經濟特區人大及其常委會依據全國人大及常委會的授權決定和《立法法》的相關規定，探索制定先行先試類法規及體現經濟特區特色的法規，不斷創新科學立法、民主立法方式，為國家法治建設的快速發展積累了豐富而有益的經驗。在中國特色社會主義法律體系形成後，經濟特區授權立法作為中國改革和發展經驗的體現，是中國特色社會主義法律體系中獨具特色的組成部分。在當前全面深化改革的時代大背景下，隨着 2015 年《立法法》的修改，經濟特區授權立法應當繼續順應經濟特區社會的進步和時代的發展趨勢，以經濟特區實際情況為基礎，不斷適應新事物、解決新問題，豐富和發展國家立法體系。

經濟特區授權立法制度的建立，有其深刻的時代背景。中國處於經濟體制改革和對外開放的過程中，制定統一立法的條件尚不成熟，只能採取授權的辦法，需要地方先行立法，條件成熟之後，再制定法律。國家先後在廣東、福建和海南設立經濟特區，授予其一定立法權，就是要讓經濟特區發揮立法試驗田的作用。¹⁶ 經濟特區授權立法對經濟特區的經濟發展，乃至對整個國家的改革開放都起到巨大的推動作用。經濟特區授權立法實踐充分證明，全國人大的授權決定是完全正確的。另一方面，應當承認的是，隨着中國經濟社會發展形勢的變化，國家法治建設不斷走向成熟，尤其是法律體系已宣告形成，經濟特區授權立法初始授權時的形勢已經發生了根本性地變化。如何適應當前社會發展的新形勢，重塑經濟特區授權立法的合法性和合理性基礎，構建適應新形勢的經濟特區授權立法存續的必要性和正當性理由，是經濟特區授權立法面臨的新的挑戰。

中國法律體系宣告形成，但法律體系本身仍有不少須待進一步完善之處，而且法律體系形成後也並非

就是固定不變的，其仍需保持必要的開放性，需要適應社會發展實際不斷完善和調整。在當前全面深化改革的新形勢下，“一切重大改革都要於法有據”，改革發展對法律法規的需求更加迫切。經濟特區授權立法立足國家改革和經濟發展前沿，其獨特的創新和實驗功能，對於引領和保障改革發展、完善和發展中國社會主義法律體系具有重要價值。

經濟特區授權立法要遵循憲法的規定及法律行政法規基本原則，嚴守國家專屬立法事項的界限，對涉及中央事權事項嚴禁觸碰，對不屬基本原則的內容作出的變通性規定，須按照法律規定報全國人大常委會和國務院備案，維護法制統一。同時，經濟特區授權立法要在遵循憲法的規定及法律行政法規基本原則的前提下，根據經濟特區的具體情況和實際需要，對不適應經濟特區實行市場經濟、面向國際市場要求的規定作適當變通，進行立法創新，保持經濟特區授權立法的張力。

經濟特區授權立法要擺正立法位置，以解決經濟特區的實際問題、特殊問題為立足點，根據經濟特區的具體情況對國家立法作出變通和補充，而不是代替國家法律，要注意避免與國家立法的重複，減少立法的浪費。首先，要在立法規劃和立法事項上與國家立法相協調。經濟特區立法的規劃和立法項目應着重於國家一時難於出台，而特區發展又急需的立法項目上，着重於對國家立法補充，這樣才能使經濟特區立法和國家立法協調起來，既保持國家法制的統一，又體現經濟特區立法的特色，提高立法效益和針對性，減少立法的盲目性和浪費。其次，要在立法內容上與國家立法相協調。經濟特區立法對法律、行政法規的變通或補充限於法律、行政法規的非原則性的具體規定，不能對憲法，或法律和行政法規的基本原則進行變通或補充。最後，對國家立法的變通或補充限於國家專屬立法權以外的其他立法。

註釋：

- ¹ 見珠海市工商局於 2016 年 2 月 29 日提供的《〈珠海經濟特區商事登記條例〉實施和商事登記改革基本情況、問題及對策》報告。
- ² 在中國人大網也有對經濟特區授權立法情況進行整理，見秦綦：《經濟特區授權立法有關情況綜述》，載於中國人大網：http://www.npc.gov.cn/npc/zt/qt/dfrd30year/2009-04/14/content_1497664.htm，2016 年 4 月 29 日。
- ³ 見珠海市人大常委會於 2016 年 4 月 20 日召開的經濟特區授權立法 20 週年座談會上發佈的《珠海經濟特區授權立法二十週年工作報告》。
- ⁴ 中國新聞週刊網於 2013 年 6 月 8 日刊載揭秘深圳獲立法權細節的文章，見《揭秘深圳獲立法權細節》，載於中國新聞週刊網：<http://politics.inewsweek.cn/20130608/detail-44808-1.html>，2016 年 4 月 29 日。
- ⁵ 李桂林認為良法的標準不能僅以道德價值作為評判標準，應全面理解良法的標準，良法是符合法的內容、形式和價值的內在性質、特點和規律，包括三個方面的標準，即合規律性、符合正義和公眾利益、形式科學。見李桂林：《論良法的標準》，載於《法學評論》，2000 年第 2 期，第 13-22 頁。
- ⁶ 專門開展關於地方立法的程序保障的研究極少，關於立法程序問題的研究比較有代表性的包括：孫潮、徐向華：《論我國立法程序的完善》，載於《中國法學》，2003 年第 5 期；苗連營：《論立法過程中的程序公開原則》，載於《人大研究》，1999 年第 7 期；吳展：《論立法民主的程序保障——以地方立法為視角》，載於《南昌大學學報》（人文社會科學版），2012 年第 2 期；汪全勝：《論立法的正當程序》，載於《華東政法學院學報》，2006 年第 2 期。
- ⁷ 周旺生認為立法規劃是有權主體編制的關於立法工作的設想和部署，具有法的性質，是立法者所應遵循的準則。見周旺生：《關於立法規劃的幾個理論問題》，載於《北京大學學報》（哲學社會科學版），1993 年第 3 期，第 49-57 頁。
- ⁸ 張振國、汪全勝：《〈立法法〉與立法提案制度的完善》，載於《黑龍江省政法管理幹部學院學報》，2003 年第 4 期；樊安、樊文苑：《構建科學的立法提案權配置機制——基於對省級地方性法規立法程序的分析》，載於《學術探索》，2015 年第 6 期。
- ⁹ 張友漁：《關於我國法律的立法程序和起草工作》，載於《政治學研究》，1985 年第 3 期；馮亮明：《建立多元化的地方法規起草機制》，載於《人民代表報》，2006 年 2 月 28 日，第 3 版；顧萍：《關於改進法規起草工作的思考》，載於《上海人大》，2003 年第 1 期；蕭萍、周娟、辛振宇：《論地方立法起草主體法律規制的完善》，載於《江西社會科學》，2013 年第 12 期；張峰振：《論委託協力廠商起草法律草案制度》，載於《內蒙古社會科學》（漢文版），2016 年第 1 期；楊斐：《從加拿大法律起草的特點看法律全球化》，載於《週末文匯學術導刊》，2006 年第 2 期。
- ¹⁰ “三讀”程序是從現代主要法治國家引進的一項法律草案的審議程序，是立法程序中的主要環節，指每個法案在表決之前都要宣讀三次，故稱“三讀”。起源於中世紀的英國，後推廣到主要法治國家。見尹中卿：《我國法律草案的審議程序》，載於《吉林人大》，2002 年第 5 期；李伯鈞：《英國議會是如何對政府法案進行審議的》，載於《人民政壇》，1996 年第 6 期；蔣勁松：《德國議會全院大會對法案的二讀、三讀》，載於《人大研究》，1998 年第 9 期，第 37-39 頁；周偉：《美國國會委員會對法案的審查》，載於《人民政壇》，2000 年第 8 期。
- ¹¹ 許佩華：《經濟特區立法研究》，吉林大學博士論文，2012 年。
- ¹² 李步雲對良法的形式標準作出了獨到的研究，提出良法之美論題，主要從法的語言、邏輯、結構、體系等方面進行歸納概括，認為結構嚴謹合理、體系和諧協調、語言規範統一是良法的形式標準。見李步雲、趙迅：《甚麼是良法》，載於《法學研究》，2005 年第 6 期，第 132-134 頁。對法的形式良性化的探討主要是分析法學關注的焦點，如哈特特別強調法的概念清楚、內涵明確，語言表達要規整、法律條文規範化等。
- ¹³ 張子勝：《略論立法規劃——從“成熟一個、制定一個”的立法狀態談起》，載於《法學》，1995 年第 7 期，第 44-47 頁。

- ¹⁴ 中國社會科學院法學研究所於2016年3月18日發佈《中國地方人大立法指數報告(2015)》，對2015年31個省、自治區和直轄市人大常委會的立法工作進行指數評估。見《2015年31個省級地方立法指數發佈》，載於新華網：http://www.sh.xinhuanet.com/2016-04/13/c_135273170.htm，2016年4月25日。
- ¹⁵ 李林：《立法助理制——強化立法專門化的保障》，載於《法學》，1990年第5期，第5頁。
- ¹⁶ 喬曉陽：《立法法講話》，北京：中國民主法制出版社，2000年，第92-93頁。